

Н. Неумивайченко, асистент НЮА
України

Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин

Розмежування трудового і адміністративного права в частині регулювання відносин державної служби становить певні труднощі.

В радянській юридичній науці питання про державну службу традиційно розглядалося насамперед адміністративним правом, державна служба була одним з його найважливіших розділів.

Якщо аналізувати систему нормативних актів, що діяли в 20–50 роки ХХ ст. у сфері державної служби, то можна дійти висновку, що більшість із них носили яскраво виражений характер нормативно-трудового регулювання.

Проблеми державної служби того періоду були викладені в роботах вчених-правників: представника науки адміністративного права — С. Студенікіна і представника науки трудового права — А. Пашерстника та ін.

С. Студенікін визнавав, що державно-службові відносини — це трудові відносини особливого роду. Їх особливістю є те, що вони безпосередньо пов'язані з виконавчо-розпорядчою діяльністю державних органів (ця діяльність здійснюється державними службовцями); виникають між особою і державою в цілому, внаслідок чого такі особи наділяються правом діяти від імені держави і застосовувати заходи державного примусу. С. Студенікін підкреслював особливий, відмінний від звичайного в трудових відносинах порядок підбору і призначення на посаду, особливий порядок атестації, проходження служби, заохочення і службової відповідальності. А далі робив висновок про те, що «весь комплекс цих питань належить до адміністративного права»¹.

Але, якщо трудові правовідносини мають певну специфіку, то це не означає, що вони перестають бути предметом тру-

¹ Студеникин С. С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права. — М.; Л., — 1949. — С. 42, 84.

дового права. І якщо визнати, що трудові правовідносини державних службовців настільки специфічні, що стають предметом адміністративного права, то і регламентація цих відносин повинна здійснюватися не на підставі галузевих принципів трудового права. На практиці це може призвести до необґрунтованого обмеження трудових прав державних службовців, погіршення їх особистого правового статусу в процесі професійної діяльності.

С. Студенікін зазначав, що особливістю державно-службових відносин є підстава їх виникнення. Він вважав, що такою підставою є односторонній адміністративний акт, котрий може бути виданий як у результаті задоволення бажання працюючого, так і проти його волі¹. Така точка зору відображала специфіку державної служби в епоху тоталітарної держави. І сьогодні вона не може бути прийнятною, оскільки згідно з Конституцією України головним обов'язком держави є забезпечення прав і свобод людини (ч. 2 ст. 3), і Конституція забороняє використовувати примусову працю (ч. 3 ст. 43).

Сутність підходу А. Пашерстника до цієї проблеми полягає в тому, що державна служба являє собою два роди відносин. Перші — це відносини між службовцем та роботодавцем, другі — відносини між державними службовцями і населенням, установами, організаціями (зовнішнє оточення). Відносини першого роду збігаються з порядком трудових відносин працівників, а відносини другого роду існують поза межами трудових відносин між роботодавцем і державними службовцями і не регулюються нормами трудового права. «Лінія розмежування між трудовим і адміністративним правом лежить у площині різниці між становищем державних службовців у трудовому процесі і їх становищем у зовнішньому середовищі. Відносини з зовнішнім середовищем є галуззю адміністративного права, а відносини в процесі праці — галуззю трудового права»². А. Пашерстник справедливо вказував на те, що збіг у часі ставлення державного службовця до зовнішнього середовища з трудовим процесом не означає їх тотожності.

¹ Див.: Студенікин С. С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права. — М.; Л., — 1949. — С. 42, 84. — С. 83.

² Пашерстник А. Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. — С. 123.

Отже, загальним підсумком підходу А. Пашерстника є висновок про те, що регулювання праці державних службовців є предметом трудового права з особливостями, що частково стосуються всіх службовців, частково — окремих їх груп. Основними були виділені такі особливості: а) підстави виникнення і припинення трудових правовідносин; б) встановлення міри праці і міри винагородження за працю. Однак ця концепція не була завершена таким важливим висновком, що специфіка трудових відносин має бути повністю обумовлена характером виконуваної державної функції. Іншими словами, спеціальні норми не повинні носити дискримінаційного характеру стосовно державного службовця, мають впливати із необхідності такої специфіки для вирішення завдань, що стоять перед тим чи іншим державним органом. Рационалізація діяльності державного апарату, поліпшення його функціонування, економічність для державного бюджету не повинні досягатися шляхом обмеження прав державних службовців, встановлення особливої регламентації їх професійної діяльності.

Двосторонній (адміністративно-трудоий) характер інституту державної служби відзначався дослідниками-юристами і в наступні роки. Наприклад, у виданні «Апарат управління соціалістичної держави» зазначалося, що проходження державної служби розпочинається з виникнення службово-трудоих відносин, а саме — з моменту зарахування на державну службу, і закінчується припиненням виконання службової діяльності¹.

На сучасному етапі в світі існують дві тенденції в розвитку державної служби як державно-правового інституту. Одна з них пов'язана з публічно-правовим статусом державної служби, відокремленням державних службовців від інших категорій працівників найманої праці. Як правило, такий підхід негативно позначається на трудо-правовому статусі державних службовців, проявляється в обмеженні традиційних трудових прав: на об'єднання в професійні спілки, ведення колективних переговорів, укладення колективних договорів та ін. Така тенденція в правовому регулюванні державної служби превалювала в першій половині ХХ ст. в індустріальних

¹ Див.: Аппарат управления социалистического государства. — М., 1977. — Ч. 2. — С. 204.

країнах і зараз поширена в багатьох країнах, що розвиваються. Друга тенденція, що особливо проявилася в останні 50 років в розвинутих країнах з ринковою економікою, полягає, навпаки, в поширенні на державних службовців норм і гарантій трудового права, посиленні колективно-договірних відносин у встановленні умов їх праці, відмові від принципу одностороннього встановлення умов праці державою, визнанні її звичайним роботодавцем, а відносин щодо виконання державними службовцями професійної діяльності на державній службі — трудовими відносинами, відносинами найму.

Ці процеси одержали всебічну підтримку Міжнародної Організації Праці, яка завжди розглядала державних службовців як особливу категорію трудящих, що мають право на захист їх індивідуальних і колективних інтересів у сфері трудових відносин.

Ми згодні з А. Пашерстником у тому, що державна служба включає як зовнішні, так і внутрішні відносини. Зовнішні відносини охоплюють зв'язки державних службовців з громадянами, іншими державними органами, організаціями. Вони регулюються нормами адміністративного права.

Галузева приналежність внутрішніх правовідносин на державній службі обумовлюється видом державної служби. Залежно від характеру виконання державними службовцями обов'язків розрізняються військова служба (в Збройних Силах, внутрішніх військах, органах державної безпеки), воєнізована служба (в органах внутрішніх справ, податковій міліції, митних органах та ін.), а також цивільна служба (в органах законодавчої, виконавчої, судової влади, органах прокуратури та ін.)¹.

В. Авер'янов пропонує виділити два види державної служби: професійну, яка б охоплювала адміністративну службу (службу в державних органах, їх апараті, місцевих органах самоврядування); спеціалізовану службу (судові органи, органи прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки, митні); цивільну службу (державні установи); службу за договором (контрактом) або позапрофесійну (політичні посади, допоміжні, обслуговуючі посади)².

¹ Див.: Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации / Под ред. В. Ш. Шайхатдинова. — Екатеринбург, 1998. — С. 10.

² Див.: Авер'янов В. Б. Законодавче регулювання державної служби в Україні. — К., 1995. — № 2.

Д. Бахрах поділяє державну службу на цивільну та мілітаризовану¹.

Вважаємо, що нормами трудового права регулюються внутрішні відносини цивільної державної служби, що виникають між державними службовцями і керівниками державних органів.

Залишаючи регулювання праці цивільних державних службовців у рамках трудового права, законодавець одночасно поширив на них дію спеціальних норм. Висновок про те, що трудові відносини державних службовців підлягають регулюванню нормами трудового права, впливає безпосередньо із Закону України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу». Відносини щодо прийняття громадян на роботу (службу), порядку проходження служби, робочого часу, часу відпочинку, дисципліни праці, дисциплінарної відповідальності, припинення служби та інші мають свою специфіку, однак за правовою природою це трудові відносини.

Прийняття спеціальних законодавчих актів про державну службу не означає, що праця цивільних чиновників, у тому числі вищих — президентів, міністрів, не регулюється трудовим правом. Просто внаслідок особливостей їх праці правовий статус державних службовців визначається спеціальними законами. Їх відповідні норми належать до сфери дії трудового права, підкреслюючи його зростаючу диференціацію².

О. Петришин вважає, що саме зважаючи на специфічний правовий режим комплекс правових норм, що регулюють державно-службові відносини, можна виділити як окремий підрозділ системи права — міжгалузевий інститут державної служби, який на підставі цього критерію відрізняється від системи правового регулювання інших видів суспільних відносин, насамперед трудових³.

Ю. Битяк справедливо зазначає, що державна служба являє собою не лише сукупність взаємопов'язаних юридичних норм однієї галузі права (наприклад, адміністративного), а

¹ Див.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. Часть общая. — М., 1993. — С. 112.

² Див.: Зуб И. В. Трудовое право России и Украины: общие проблемы, общие решения // Государство и право. — 1997. — № 10. — С. 36.

³ Див.: Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. — Х., 1998. — С. 138.

сукупність взаємопов'язаних юридичних норм різних галузей права, що регулюють відносно самостійну групу суспільних відносин, яка об'єктивно склалася¹.

Відносини щодо організації державної служби і управління нею є адміністративними відносинами. Вони пов'язані з визначенням структури державних органів, переліку державних посад та їх класифікації за категоріями і групами та ін.²

Предметом адміністративного права є управлінські відносини, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами державного управління своїх виконавчо-розпорядчих функцій³.

Природа управління в державній сфері і сфері праці різна: державне управління жорсткіше, у сфері праці керівник і керований перебувають у договірних відносинах. Тому управлінські відносини в процесі праці виходять за рамки адміністративного права і регулюються правом трудовим.

Підпорядкування працівника керуючій стороні тільки зовні подібне до адміністративно-правового методу владних приписів. У трудовому праві управлінські форми організації не виходять за межі управління спільним процесом праці.

Адміністративне право, як відомо, розпочинається там, де мають місце нерівність суб'єктів, односторонні владні повноваження⁴.

Адміністративні відносини виникають внаслідок одностороннього волевиявлення органу влади або державного управління. Це волевиявлення є обов'язковим для іншої сторони і носить характер адміністративного акта.

Як справедливо зазначає В. Прокопенко, суб'єкти трудових відносин, у тому числі й ті, що належать державі, владними повноваженнями стосовно своїх працівників не наділені. Застосування праці громадян здійснюється на підставі принципу свободи трудового договору, за яким працівник бере на

¹ Див.: *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні, її види // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 3 (22).

² Див.: *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации. — М., 1996. — С. 15.

³ Див.: *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: Підручник. — К., 1999. — С. 53.

⁴ Див.: *Битяк Ю. П., Зуй В. В.* Адміністративне право України. — Х., 1997. — С. 7.

себе обов'язок підкорятися правилам внутрішнього трудового розпорядку. Своєрідність цих відносин полягає в тому, що вони, на відміну від владних адміністративних відносин, розвиваються в рамках внутрішнього трудового розпорядку, стосуються саме процесу праці, в зв'язку з чим обидві сторони трудового договору підкоряються цьому розпорядку¹.

Зв'язки, що виникають між роботодавцем (керівником органу) і державними службовцями, які знаходяться в підлеглому становищі та повинні виконувати вказівки свого керівника, будуються по лінії організації і управління спільною працею і завжди виступають як внутрішньо колективні, носять характер виробничого, а не адміністративного управління.

Трудове право «за своїм призначенням покликане захищати працівника, тоді як адміністративне — державу»².

Не можна погодитися з тим, що трудові правовідносини на державній службі іноді називають службово-трудовими, державно-службовими, службовими. Ю. Старілов відмічає, що «трудові відносини в державному органі нерідко розглядають як службові, що дозволяє відініти їх особливості, враховуючи, що службові відносини — це вид трудових відносин»³.

На нашу думку, незважаючи на те що правова регламентація праці державних службовців містить численні спеціальні норми, правові відносини на державній службі істотно не відрізняються від правовідносин інших категорій найманих працівників і тому повинні називатися трудовими.

В. Колпаков вважає, що наказ про призначення на посаду тягне за собою виникнення державно-службових відносин, що є різновидом адміністративно-правових⁴.

На це слід зауважити: якщо відносини виникають внаслідок акта державного органу, з яким працівник не перебуває в договірних відносинах щодо праці, то ці відносини підпадають під сферу впливу адміністративного права. Якщо ж відносини виникають із трудового договору, то ці відносини між сторонами регулюються трудовим правом.

¹ Див.: Прокопенко В. І. Трудове право: Підручник. — Х., 1998. — С. 29.

² Иванов С. А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы // Государство и право. — 1994. — № 4. — С. 58.

³ Старілов Ю. Н. Служебное право. — М., 1996. — С. 683.

⁴ Див.: Колпаков В. К. Вказ. праця. — С. 84.

Вивчення будь-яких складних явищ, а правовий інститут державної служби, безсумнівно, належить до таких, потребує вміння бачити взаємодію різних галузей права при регулюванні різних сторін пізнаваного предмета, для того щоб виявити його загальні риси і особливості. Встановлення ефективних способів і прийомів регламентації відносин, що існують у межах цього правового інституту, слугуватиме для блага держави і кращого соціального захисту державних службовців.

Надійшла до редколегії 15.04.01